

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Nessun futuro per il Parlamento della Liguria

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/60042> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

CORTE COSTITUZIONALE, 12 aprile 2002, n. 106 — RUPERTO *Presidente* — MEZZANOTTE *Redattore*. — Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Caramazza) - Regione Liguria (avv. Cocchi).

Regione — Regione Liguria — Consiglio regionale — Denominazione di «Parlamento della Liguria» conferita all'organo consiliare mediante propria delibera con invito alla Commissione per l'elaborazione dello Statuto ad adottare la medesima denominazione — Ricorso per conflitto di attribuzione dello Stato — Rivendicazione all'uso esclusivo della denominazione di «Parlamento» — Esclusiva riferibilità all'organo sede della rappresentanza politica nazionale — Accoglimento del ricorso — Annullamento conseguente della delibera regionale impugnata (Cost. artt. 1, 5, 55, 67, 114, 115 abrogato dall'art. 9, 2° comma, della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e 121; Delib. Cons. regionale 15 dicembre 2000, n. 62).

Non spetta al Consiglio regionale della Liguria adottare la delibera n. 62 del 15 dicembre 2000, «Istituzione del Parlamento della Liguria», con la quale si decide di affiancare la dizione di «Parlamento della Liguria» alla dizione costituzionale di «Consiglio regionale», in quanto lesiva delle attribuzioni statali; infatti l'uso della denominazione di «Parlamento» spetta esclusivamente all'organo sede della rappresentanza politica nazionale. È altresì lesiva delle attribuzioni statali, e quindi illegittima, la disposizione con la quale il Consiglio regionale invita la apposita commissione ad inserire nello statuto regionale, in corso di elaborazione, la medesima denominazione costituzionalmente non consentita per l'organo consiliare.

Omissis. — 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione, in riferimento agli articoli 1, 5, 55, 115 (articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 121 della Costituzione avverso la delibera n. 62 del 15 dicembre 2000, con la quale il Consiglio regionale della Liguria, da un lato ha disposto che in tutti i propri atti la dizione «Consiglio regionale» sia affiancata da quella di «Parlamento della Liguria»; dall'altro ha indirizzato alla Commissione statuto la direttiva di tenere conto

di tale denominazione in sede di elaborazione del nuovo statuto regionale.

2. Il ricorso deve essere accolto.

Già un approccio puramente testuale al tema oggetto del conflitto induce a nutrire forti dubbi sulla conformità a Costituzione della deliberazione impugnata. Il termine «Parlamento», che apre il Titolo I, Parte II, della Costituzione, si riferisce ai sensi dell'art. 55, ai due organi che lo compongono: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. L'art. 121 della Costituzione denomina invece Consiglio regionale l'organo che esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni che la Costituzione e le leggi gli conferiscono.

L'argomento letterale, seppure non privo di valore, non può tuttavia essere considerato decisivo se non viene saggiato alla luce degli altri canoni della interpretazione costituzionale. Le stesse parti, del resto, hanno avvertito la necessità di spingersi al di là del dato testuale allorché, con opposti intendimenti, hanno addotto elementi storico-sistematici per corroborarlo ovvero consentirne il superamento. L'Avvocatura dello Stato insiste sulla distinzione-contrapposizione tra sovranità popolare, della quale il solo Parlamento sarebbe espressione, e autonomia; la difesa della Regione, richiamandosi alla posizione di perfetta equiordinazione che, dopo le recenti riforme costituzionali, si sarebbe ormai realizzata tra Parlamento e Consigli regionali, ritiene che anche questi ultimi, da annoverare a pieno titolo tra le assemblee rappresentative, possano, per analogia, fregiarsi del nome Parlamento.

È su tali antagonistiche prospettazioni che questa Corte deve portare il proprio esame.

3. La difesa erariale, dunque, nel tentativo di rinvenire, al di là del dato testuale, una più profonda ragione costituzionale del carattere esclusivo della denominazione «Parlamento» attribuita alle assemblee legislative nazionali, pone l'accento sul fatto che siano queste la sede esclusiva, o anche soltanto premiente, in cui prende forma la sovranità del popolo.

Si deve in proposito osservare che il legame Parlamento-sovranità popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in so-

stanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza.

Sebbene il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili, un apparato concettuale largamente consolidato nel nostro diritto costituzionale consente di procedere, proprio sui temi connessi alla sovranità, da alcuni punti fermi. L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità «appartiene» al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare.

Il nuovo Titolo V — con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali — ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare.

In conclusione, se non lo si vuole racchiudere entro uno schema troppo angusto e ormai storicamente inattendibile, non è il principio di sovranità popolare a poter fondare un'attribuzione costituzionale all'uso esclusivo della denominazione «Parlamento».

4. D'altro canto, non può essere accolta neppure la prospettiva ricostruttiva in cui si pone la Regione Liguria per superare l'ostacolo recato dalla lettera della Costituzione. La difesa regionale assume che la sostanziale parificazione di funzioni, nei rispettivi ambiti di competenza, tra Consiglio regionale e Parlamento renderebbe legittima l'estensione anche al primo della denominazione propria del secondo. Questa ricostruzione po-

trebbe avere una qualche plausibilità se la denominazione degli organi direttivi della Regione fosse collocata in uno spazio di indifferenza giuridica; solo allora sarebbe infatti possibile muovere alla ricerca di una nozione «sostanziale» di Parlamento, e, confortati dalla indagine storica, annettere una qualificazione siffatta alle assemblee legislative titolari di una funzione rappresentativa delle popolazioni governate, dunque anche ai Consigli regionali.

È tuttavia di ostacolo alla utilizzazione dell'argomento analogico la circostanza che la Costituzione ha inteso pregiudicare questo spazio giuridico. Essa nel Titolo I, Parte II, attribuisce alle sole Camere il nome Parlamento, e definisce Consiglio regionale, nell'articolo 121, il titolare della funzione legislativa regionale. Gli organi direttivi della Regione non sono dunque entità nuove nate negli ordinamenti regionali in virtù delle modifiche introdotte nel Titolo V della Costituzione e prive di denominazioni proprie. Ed è vano richiamare profili di analogia tra Consiglio regionale e Parlamento, che erano evidenti al Costituente del 1948 — il quale con l'art. 121 Cost. (e con le corrispondenti norme degli statuti speciali) aveva nondimeno espresso chiaramente la propria scelta diversificatrice — così come si deve presumere lo siano stati al legislatore costituzionale del 1999 e del 2001, che pure, proprio nel momento in cui si accingeva ad un rilevante potenziamento del ruolo delle autonomie, non ha ritenuto di mutare in «Parlamento» la denominazione dell'organo legislativo delle Regioni.

Conviene piuttosto individuare gli elementi che giustificano la diversa denominazione costituzionale, ed è fin troppo agevole, in questa prospettiva, rilevare che il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*.

5. Le considerazioni fin qui svolte consentono di apprezzare nella pienezza del suo significato il valore deontico degli articoli 55 e 121 della Costituzione, che si traduce in un vero e proprio divieto per i Consigli regionali di appropriarsi del nome Parlamento. Ne consegue che la dizione lessicale integrativa introdotta dalla Regione Liguria, intesa ad estendere anche al Consiglio regionale ligure il *nomen* Parlamento, deve ritenersi illegittima, sicché il ricorso per conflitto deve essere accolto e la delibera impugnata annullata anche in riferimento alla sua seconda parte, con la quale il Consiglio regionale, esorbitando dalle proprie attribuzioni e ledendo quelle statali, invita la apposita commissione ad inserire nello statuto regionale in corso di elaborazione una denominazione costituzionalmente non consentita per l'organo consiliare.

La Corte Costituzionale dichiara che non spetta al Consiglio regionale della Liguria adottare la delibera n. 62 del 15 dicembre

2000 recante «Istituzione del Parlamento della Liguria» e conseguentemente la annulla. — *Omissis*.

NOTA

1. Con la decisione n. 106 del 2002, la Consulta ha annullato, su ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio¹⁾, la delibera n. 62 del 15 dicembre 2000, con la quale il Consiglio della Regione Liguria ha approvato la proposta di istituzione del *Parlamento* ligure e del conseguente uso della dizione «Parlamento della Liguria» congiuntamente alla denominazione «Consiglio regionale della Liguria», costituzionalmente prevista.

Tenuto conto del fervore che accompagna la *mise au Point* delle riforme che hanno recentemente modificato il Titolo V della seconda parte della Costituzione, la sentenza n. 106/2002 deve essere letta con particolare attenzione tanto nel contenuto, quanto sul piano argomentativo.

2. La pronuncia della Corte trae origine da un ricorso presentato dal Governo. Le motivazioni addotte dal ricorrente si fondano, essenzialmente, sull'inscindibilità dell'endiadi Parlamento-sovrani   popolare.

Secondo il Governo, infatti, il *nomen iuris* connoterebbe assiologicamente ciascun organo, legandolo indissolubilmente alla sua funzione. In quest'ottica il termine Parlamento identificerebbe «l'organo attraverso il quale il popolo esprime la propria sovranit  , partecipando all'esercizio del potere politico». Non parrebbe, dunque, n   politicamente, n   costituzionalmente corretto²⁾ parlare di Parlamento se non in relazione alla sovranit   popolare «che il Parlamento [stesso] incarna e rappresenta».

Richiamandosi alla distanza concettuale che separa l'*autonomia* dalla *sovranit  *, il ricorrente conclude, pertanto, affermando che non residua alcun ambito di impiego del *nomen* Parlamento con riferimento agli organi della Regione, che, per l'appunto, sono rappresentativi di poteri di autonomia, e mai di sovranit  .

La Regione Liguria, costituitasi in persona del Presidente della Giunta regionale, sottolinea, al contrario, come non vi sia alcuna capacit   invasiva delle attribuzioni costituzionali dello Stato nell'uso della denominazione Parlamento accanto alla pi   classica definizione del Consiglio regionale. La questione si risolverebbe in termini pi   simbolici che giuridici, poich   dalla variazione della dizione non deriverebbe alcuna modifica delle competenze e delle prerogative dell'organo rappresentativo regionale.

Respingendo le conclusioni del Governo, la resistente ritiene che l'espressione Parlamento piuttosto che essere sintomaticamente legata al principio della sovranit   popolare, «si attaglierebbe ad assemblee rappresentative, espressive di potere popolare, con funzione legislativa e di controllo politico sul Governo». Del resto, a detta della Regione Liguria, tanto le prospettive simboliche, come quelle pi   strettamente legate al contenuto delle funzioni parlamentari, parrebbero trovare conferma nei pi   recenti interventi del legislatore costituzionale, tutti volti ad un sostanziale rafforzamento delle istituzioni regionali e ad una progressiva assimilazione funzionale fra assemblea legislativa statale ed assemblee regionali.

3. La Corte ha accolto il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio, pur seguendo un proprio percorso argomentativo, teso a smontare progressivamente le motivazioni dell'una e l'altra parte.

La Consulta ritiene infatti che «il legame Parlamento-sovranit   po-

polare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit  , sicch   la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit   popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu   essere condivisa nella sua assolutezza».

Non   , dunque, l'esistenza di una corrispondenza fra Parlamento e principio di sovranit   popolare ad essere negata, quanto, piuttosto, cos   come ritenuto dal Governo, la pervasivit   di tale rapporto, in base al quale, al popolo non residuerebbero ulteriori spazi per l'esercizio della sovranit  , al di l   della rappresentanza in Parlamento. Al contrario, le elezioni e la rappresentanza parlamentare rappresentano solo una delle possibili manifestazioni della sovranit   popolare, la quale si svolge in forme e modi che «si rifrangono in una molteplicit   di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali».

La contrapposizione fra sovranit   popolare e autonomia, proposta dalla difesa del Governo, viene, cos  , definitivamente superata in favore di una visione pi   armonica dell'ordinamento che vede nell'autonomia stessa una delle possibili espressioni della sovranit   esercitata dal popolo.

Un'eventuale prerogativa di esclusivit   dell'uso della denominazione Parlamento non pu  , dunque, fondarsi, sul principio di sovranit  .

D'altra parte, la Corte ritiene che non possa trovare accoglimento neppure la posizione della Regione Liguria che ritiene che l'identit   sostanziale delle funzioni, che tanto il Parlamento quanto i Consigli regionali sono chiamati a svolgere, possa condurre ad una estensione del ricorso al *nomen* Parlamento per designare entrambe gli organi.

L'argomento, invero, non convince la Consulta che lo respinge ritenendolo alquanto forzato, poich   condurrebbe ad un'equiparazione che lo stesso Costituente prima ed il legislatore costituzionale dopo non hanno voluto assecondare. Nella sentenza si sottolinea, infatti, come sia vano richiamare «profili di analogia tra Consiglio regionale e Parlamento, che erano evidenti al Costituente del 1948 — il quale con l'art. 121 Cost. (e con le corrispondenti norme degli statuti speciali) aveva non di meno espresso chiaramente la propria scelta diversificatrice — cos   come si deve presumere lo siano stati al legislatore costituzionale del 1999 e del 2001, che pure proprio nel momento in cui si accingeva ad un rilevante potenziamento del ruolo delle autonomie, non ha ritenuto di mutare in «Parlamento» la denominazione dell'organo legislativo delle Regioni»³⁾.

Il carattere rappresentativo e la titolarit   di competenze legislative non costituiscono, dunque, presupposti sufficienti a legittimare un uso della denominazione Parlamento in ambito regionale.

4. Nel motivare la propria decisione la Corte propone una lettura del ruolo istituzionale svolto dal Parlamento alquanto inconsueta.

Seguendo un'impostazione formale che privilegia l'argomento letterale su ogni altro, la Consulta riconosce, anzitutto, una funzione performativa al *nomen* Parlamento, che non conserva solo «un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa». La denominazione, pertanto, non si limita ad individuare un organo, ma lo

qualifica, lo sostanzia, di modo che alla forma sia già indissolubilmente legato un contenuto ⁴⁾.

Orbene, proprio nell'indicazione di siffatto contenuto risiede l'originalità dell'impostazione proposta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2002. Il Giudice della legge, infatti, individuando una correlazione su cui, nonostante il richiamo costituzionale, né la dottrina né la giurisprudenza hanno mai insistito ⁵⁾, afferma che «il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali ... in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)».

Al fine di superare l'*impasse* determinato dalla delibera della Regione Liguria, la Corte, dunque, fonda la propria decisione sull'art. 67 della Costituzione, ed in particolare sull'espressione secondo cui «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione».

Il percorso argomentativo intrapreso dalla Corte conduce a prospettare la possibilità di nuove chiavi di lettura per la prima parte dell'art. 67 ⁶⁾, messa ora in relazione non solo, secondo l'impostazione più classica, con il principio del divieto di mandato imperativo, ma anche, attraverso un recupero più ampio del concetto di Nazione, già presente al costituente del 1948 ⁷⁾, con un più generale concetto di unità che passa attraverso le indicazioni di principio espresse all'art. 5 Cost.

Senza voler forzare la portata della decisione, la posizione assunta dalla Corte potrebbe, forse, essere meglio compresa alla luce delle riforme introdotte dalla legge costituzionale 3/2001.

Se in questa prima fase applicativa gli sforzi della dottrina, del legislatore e della giurisprudenza convergono per lo più al fine di risolvere i numerosi interrogativi che, sul piano pratico, ancora ingessano le disposizioni del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, è pur vero che dal punto di vista concettuale molta è la strada ancora da percorrere. In particolare, pare ancora da chiarire quale sia, o meglio se vi sia, un nuovo modello di forma di stato cui il legislatore costituzionale ha voluto ispirarsi. Resta ancora da risolvere, in sostanza, l'enigma terminologico proposto dall'art. 114, laddove, nel prevedere che: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», obbliga ad interrogarsi ancora sull'idea di Stato e di Repubblica ⁸⁾.

L'art. 114 contribuisce a rendere più oscuro, soprattutto sul piano terminologico, il dettato della riforma. Creando non poca confusione, il legislatore costituzionale mira a distinguere tra l'idea di Repubblica e quella di Stato, definito come elemento costitutivo della Repubblica stessa ⁹⁾.

Una chiave di lettura della distinzione proposta va forse ricercata nella più classica o concezione dualista dello Stato, ora inteso come istituzione, ora come apparato ¹⁰⁾.

Spezzando questa identità terminologica, la Costituzione, così come riformata, sembra ora voler espressamente distinguere, esplicitando un'idea già comune ¹¹⁾, tra il termine *Repubblica*, che richiama il concetto di Stato-istituzione, e la denominazione Stato per indicare solo lo Stato-apparato ¹²⁾.

La teoria dualista dello Stato e le sue implicazioni a livello concet-

tuale paiono così trovare nel nuovo art. 114 un riconoscimento formale nel diritto positivo. Forse però le conseguenze logiche di questo riconoscimento conduce non sono state vagliate sino in fondo.

Infatti, senza approfondire le ragioni che hanno spinto il legislatore costituzionale ad intervenire su una promiscuità lessicale, che era ormai concettualmente assodata, è pur vero che la distinzione terminologica fra Repubblica e Stato, ora come ora, mal si concilia con il presupposto, generalmente riconosciuto, per cui gli organi dello Stato sono contemporaneamente anche organi della Repubblica. Il nuovo quadro delineato dall'art. 114 richiede, piuttosto, che si faccia chiarezza, individuando per ciascun organo il proprio ambito di appartenenza e, se necessario, distinguendo fra organi che operano in nome della Repubblica ed organi che operano in ambito e nell'interesse statale ¹³⁾.

In questo senso l'intervento della Corte, che collega il Parlamento alla rappresentanza della Nazione può essere innovativo.

Poiché come è stato più volte rilevato, nella Costituzione del 1948, il termine *nazione*, così come lo stesso appellativo «Italia», rimanda direttamente al concetto di Stato-istituzione ¹⁴⁾, alla luce di quanto esposto è possibile affermare che la Corte riconoscendo nel Parlamento la sede della rappresentanza politica nazionale, ha voluto individuare nell'organo parlamentare stesso un organo della Repubblica. Il ragionamento della Corte pare insistere sul ruolo istituzionale del Parlamento che, libero dai particolarismi territoriali, esprime indistintamente la volontà di tutti: la rappresentanza nazionale deve essere per definizione unitaria.

Infatti, la Consulta riconosce ancora nel Parlamento il luogo privilegiato del processo di integrazione politica ¹⁵⁾, della *reconductio ad unum* della pluralità, ma in un ambito che non può essere più definito solo statale, bensì anche regionale, provinciale, metropolitano e comunale o più semplicemente, secondo le prospettive del nuovo art. 114 della Costituzione, repubblicano nazionale.

La decisione della Corte e le argomentazioni addotte aiutano così a comprendere meglio il rifiuto dell'impostazione proposta dal Governo a fondamento del ricorso. Puntare solo ed esclusivamente su di una sostanziale assimilabilità dell'esercizio della sovranità popolare al Parlamento statale, senza ulteriori specificazioni, avrebbe significato voler ignorare gli inevitabili cambiamenti che la riforma ha introdotto. Il principio della sovranità popolare, lungi dall'essere divenuto un concetto obsoleto ed inadeguato ai tempi, va, piuttosto, rivisitato alla luce delle modifiche istituzionali che, investendo negli ultimi anni il nostro ordinamento, sembrano proporre piuttosto nuovi canali istituzionali di esercizio della sovranità stessa, anche in ambito regionale.

La pronuncia della Corte introduce, piuttosto, altri e rilevanti interrogativi sul piano della rappresentanza, senza peraltro fornire alcuna risposta. Se oggi il Parlamento è organo della Repubblica, coerentemente con quanto previsto all'art. 114 Cost., l'impostazione della Consulta sembrerebbe, infatti, ravvivare, pur nella sua laconicità, il fervido dibattito relativo ad una possibile riforma del Senato in senso regionale ¹⁶⁾, che garantirebbe la presenza di rappresentanti regionali a livello nazionale.

CONTRONOTE

¹⁾ Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri è stato notificato il 5 marzo 2001, depositato il giorno 15 dello stesso mese ed, infine, iscritto al n. 11 del registro conflitti 2001.

²⁾ Il Governo ha sollevato il conflitto di attribuzione, in particolare, in riferimento agli artt. 1, 5, 55, 115 (ora abrogato dall'art. 9, 2° comma L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e 121 della Costituzione.

³⁾ A voler ripercorrere, in chiave comparatistica, l'esperienza di altri ordinamenti regionali, sostanzialmente assimilabili al nostro, è interessante rilevare come nel caso della Spagna, nonostante un generale atteggiamento mimetico, tendente all'uniformità istituzionale fra le Comunità Autonome, e nonostante una diffusa attenzione del governo centrale nell'arginare, nei limiti del possibile, eventuali manifestazioni tese a incrinare il principio dell'unità della sovranità popolare, gli Statuti hanno utilizzato diversi termini per definire le Assemblee delle singole Comunità

Autonome. In particolare Pais Vasco, Cataluña, Galicia, Baleari, Islas Canarias hanno adottato la denominazione più classica di *Parlamento*, mentre la *Comunidad Valenciana*, *Castilla-La Mancha*, *Castilla y León* e *Argón*, utilizzando la dicitura *Cortes*, sono rimaste fedeli alla terminologia spagnola di denominazione dell'istituzione parlamentare. La Comunità di *Cantabria* e *La Rioja* adottano rispettivamente termini quali *Diputación Regional* o *General*. Lo Statuto della Comunità asturiana parla di *Junta general del Principado de Asturias*.

⁴⁾ Il carattere performativo nel discorso giuridico si contrappone alla funzione descrittiva. Infatti, «i performativi sono enunciati pronunciando i quali si fa qualcosa, cioè si compie un atto dicendo qualcosa ... C'è dunque una differenza con il caso in cui qualcuno descrive quello che sta facendo». Sul punto si veda IORI, PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*, Torino, 1995, 326 e segg.

⁵⁾ Invero, così come rilevato (cfr. DOGLIANI, CASSELLA, *La «solitudine» del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Regioni*, II, 1993, 1303) il tema era già stato sfiorato, in termini utili alle nostre riflessioni, nella sentenza della Corte costituzionale n. 470, del 24 novembre 1992.

⁶⁾ L'indicazione costituzionale secondo cui «Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione» è sempre stata, per lo più, interpretata solo ed esclusivamente alla luce del divieto di mandato imperativo, prescritto nella seconda parte dell'art. 67 Cost. allorché si ricorda che «[ogni membro del Parlamento] esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Secondo questa lettura congiunta dell'art. 67, il riferimento alla rappresentanza nazionale costituirebbe un indispensabile presupposto del principio del divieto del mandato imperativo dal momento che «il parlamentare in quanto rappresentante dell'intera nazione (intesa questa come comunità popolare) e non degli elettori del proprio collegio o di gruppi di interessi o di pressione variamente configurabili, non può ricevere dagli uni o dagli altri indicazioni circa il modo in cui si deve svolgere il suo mandato». La Corte, pur senza venir meno a questa impostazione, sembra voler davvero arricchire di nuovi contenuti la prima parte dell'art. 67 Cost.

⁷⁾ In particolare, per una ricostruzione del concetto di Nazione in ambito costituzionale si veda DOGLIANI, *Costituente ed identità nazionale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2001, 57 e segg., e la bibliografia ivi richiamata, CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 109.

⁸⁾ Sul punto si veda da ultimo MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.

⁹⁾ Proprio dal punto di vista terminologico, l'art. 114 Cost. non si presta ad un'agevole interpretazione sistematica alla luce della parte prima della Costituzione. Anzi, dopo la riforma il quadro terminologico costituzionale appare più che mai confuso se si pensa che, essendo mancata un'indispensabile opera di armonizzazione fra i diversi articoli, non esiste allo stato attuale nessuna corrispondenza semantica nell'uso dei termini Repubblica e Stato nel testo costituzionale.

¹⁰⁾ La bibliografia in materia è vastissima. Per tutti MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1997, 189 e segg. «Occorre adesso precisare che il termine "Stato" (od altri equivalenti) può essere assunto nel linguaggio giuridico, in diversi significati. In un primo significato, Stato ... indica uno dei tanti corpi sociali organizzati o istituzioni, con determinate caratteristiche e con propri esclusivi elementi costitutivi che valgono ad individuare l'ordinamento giuridico statale come comprensivo, oltre che di tutti i minori corpi sociali, anche di tutti gli ordinamenti particolari e ad essi sovraordinato. È questo appunto lo Stato-istituzione o Stato-ordinamento che la nostra Costituzione designa più spesso col termine "Repubblica" e talvolta col termine "Stato", ma anche con i termini "Italia", "Patria" e "Paese". In un secondo significato il termine Stato designa l'apparato autoritario, vale a dire quel complesso di autorità ... cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare

e di portare ad esecuzione le norme ed i comandi medianti i quali lo Stato fa valere la sua supremazia: allo Stato così inteso, che possiamo definire Stato-apparato o Stato-governo, l'ordinamento può conferire la personalità giuridica ... Nell'ordinamento italiano, lo Stato-apparato, in quanto titolare di situazioni attive e passive nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti, pubblici e privati, è persona giuridica»; PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 12 e segg. «L'odierna concezione duale dello Stato sostiene... l'esistenza di due significati irriducibili del termine in questione (Stato) ... Da un lato cioè lo Stato in senso largo si presenta come un corpo sociale giuridicamente organizzato; d'altro lato, lo Stato in senso stretto ha generalmente la veste di una «concreta e limitata persona giuridica»... La concezione duale dello Stato rappresenta, in effetti, la chiave per intendere una serie di norme o di situazioni giuridiche, le quali rimarrebbero altrimenti prive di senso».

¹¹⁾ Sul punto si era già espresso MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1975, 3 e segg.

¹²⁾ D'altra parte questa apparente operazione di pulizia terminologica non pare convincere sino in fondo dicendo, forse, troppo e troppo poco. Infatti, se da una parte l'esigenza di diversificare l'uso del termine Stato non era affatto sentita («l'ambizione di spezzare l'equivalenza Repubblica-Stato, (essa) appare d'altro canto come imprescindibile, del resto restrittiva rispetto a quelle ricostruzioni, adombrate già prima di questa riforma, a mente delle quali la Repubblica menzionata in talune disposizioni (come l'art. 3, 2° comma) non sarebbe stata solo lo Stato (e, più in generale, l'insieme degli apparati pubblici comprensivi degli enti territoriali minori), ma anche l'insieme delle formazioni sociali in cui si articola la società civile: sicché, dicendo che la Repubblica è costituita solo dagli enti pubblici territoriali, l'art. 114 avrebbe imposto un passo indietro rispetto a tale interpretazione».

¹³⁾ In tal senso si veda MANGIAMELI, *La riforma*, cit., 242 e segg.: nell'ambito degli organi sovrani previsti dalla Costituzione, sicuramente da ascrivere a quelli della sola Repubblica dovrebbe dirsi la Corte costituzionale... Il Presidente della Repubblica sarebbe al contempo «capo dello Stato» (art. 87). Il Parlamento e il Governo sono al contempo organi della Repubblica ed organi dello Stato e la loro identificazione dipenderebbe dall'aspetto funzionale dei poteri esercitati.

¹⁴⁾ Si veda in particolare (CRISAFULLI, PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 409, ma anche CRISAFULLI, *Stato, Popolo*, cit., 109. Del resto, fermo restando che, al fine di riconoscere un senso concreto al termine, si ritiene che «la nazione si risolve giuridicamente, di regola, nel popolo, come generazione attuale dei cittadini, e sovranità nazionale significa perciò, concretamente sovranità popolare», non pare, però, corretto procedere ignorando quelle sfumature che colorano i concetti, determinando all'uso dell'uno piuttosto che dell'altro. Pertanto, se è vero che tanto l'idea di popolo, come quella di nazione devono essere ricondotte più generalmente alla teorizzazione dello Stato-istituzione, bisogna riconoscere che non a caso il costituente invoca, talvolta, la nazione, volendo in tal modo non solo richiamarsi al popolo concretamente vivente, ma anche alle generazioni future e passate, ovvero sia a quella continuità storica che lo stesso popolo ora presente incarna.

¹⁵⁾ Secondo la nota concezione per cui la legge «rimane tuttavia l'atto normale o ordinario in cui si esprime il processo di integrazione politica», ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti*, Torino, 1987, 154.

¹⁶⁾ Non solo. Secondo il tenore del nuovo art. 114, la Repubblica è oggi costituita oltre che dallo Stato e dalle Regioni, anche dai Comuni, Province e Città metropolitane, che potrebbero, a questo punto, rivendicare per sé una rappresentanza dei loro interessi in seno ad un organo che è espressione della Repubblica stessa.

ANNA MASTROMARINO

Nessun futuro per i parlamenti regionali?

Estratto dalla *Giurisprudenza italiana*, 2002
pagg. 2235-2237


UTET
EDITORI DAL 1791